

Title	ドイツにおける環境・法的救済法の成立（二）：団体訴訟の法的性質をめぐる一考察
Author(s)	大久保, 規子
Citation	阪大法学. 2008, 58(2), p. 25-35
Version Type	VoR
URL	<a href="https://doi.org/10.18910/54897">https://doi.org/10.18910/54897</a>
rights	
Note	

*Osaka University Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

# ドイツにおける環境・法的救済法の成立(二)

——団体訴訟の法的性質をめぐる一考察——

大久保規子

## 四 EU法への適合性をめぐる議論

### 1 EU法の基準の不明確性

現行の環境・法的救済法に対しては、オフィス条約および市民参加指令の要求基準を充たしていないとする批判が強い。もっとも、前述のようにオフィス条約九条は、①環境情報の開示請求に関する行為(一項)、②市民参加の対象となる諸行為(二項)、③①および②以外の私人または公的機関の作為・不作為(三項)に分けて、司法アクセスについて規定している。

これらのうち、①については、従来のドイツ法においても、環境団体を含む開示請求権者が不開示決定等を争えることに疑問はないから、EU法違反の問題は生じない。

③については、オフィス条約自体が、「市民の構成員が、環境に関連する自国の国内法の規定に違反する私人及び公的機関による作為又は不作為を争うために、それらが自国の国内法の定める基準を充たす場合には、行政又は司

法上の手続にアクセスできるように確保する」と定めて、訴訟要件を国内法の幅広い裁量に委ねている。また、オーフス条約よりも踏み込んで団体訴訟の拡大を義務づけていると解される司法アクセス指令案は未だ成立していないから、現段階において、ドイツの現状が九条三項違反であるとする見解も基本的にみられない。

争いがあるのは、九条二項およびこれとほぼ同様の規定を採用した市民参加指令（EIA指令一〇a条、IPC指令一五a条）違反の有無である。ここでは、参加の対象となる行為について、誰にどのような要件で司法アクセス権を保障するよう義務づけられているかが問題となる。前述のように、二項一文はまず、①十分な利益を有する関係市民（十分な利益型）、または、②締約国の行政訴訟法が要件としている場合には、権利侵害を主張する関係市民（権利侵害型）が、実体的および手続的適法性を争うために、司法裁判所および（または）法律により設置された独立かつ公平な組織体の再検討手続にアクセスできるようにすると定めており、選択的な規定となっている。それ故、オーフス条約およびEU指令が、①と②の選択をどこまで構成国の裁量に委ねているかが問題となる。

次に、二項二文では、「十分な利益」または「権利侵害」の内容は各国法の定めによるが、関係市民に広範な司法アクセスを保障するという目的と矛盾しないようにしなければならないと規定されている。権利侵害が要件とされている場合でも、環境権が権利として認められていれば幅広い司法アクセスが保障されることになるが、オーフス条約およびEU指令は、この点についても各国に一定の裁量を認めていることになる。それ故、EU法上、もし権利侵害を要件とすることが許され、かつ、環境利益を法的権利として認める必要もないとすれば、EU法の最低基準は極めてハードルの低いものとなるが、この点についてはオーフス条約の目的への適合性が明文で求められている点をどのように考慮するかが重要な論点となる。

さらに、二項には、関係市民に含まれる環境団体の訴権についても特別の定めが置かれている。すなわち、十分

な利益型においては当該環境団体の利益も十分な利益とみなされ(三文)、権利侵害型においては当該環境団体は侵害される可能性のある権利を有するとみなされるとされている(四文)。そこで、これらの規定により、団体訴訟の導入がどこまで義務づけられているのかが問題となる。

以上のような二項の不明確性は、各国の法制度の多様性を考慮したものではあるが、EU法上の義務の内容について大きな解釈の違いを生じさせている。以下、具体的な環境・法的救済法の規定について、そのEU法への適合性について検討する。

## 2 個人の訴権と団体訴権の関係

環境・法的救済法がEU法違反とされる理由は複数あるが、最大の問題とされているのは、個人の権利を根拠づける法規違反の存在が団体訴訟の訴訟要件および本案要件とされていることである。上述のように、環境・法的救済法二条一項一文によれば、団体訴訟に際し、承認団体は自己の権利侵害を主張する必要がないとされており、一見幅広く公益的団体訴訟が認められたかのようにみえる。しかし、実際には、同項一号により個人の権利を根拠づける法規違反を主張することが訴訟要件とされ、同五項では個人の権利を根拠づける法規に違反していることが本案要件とされていることにより、団体訴訟を通じた司法審査は著しく限定されている。

当初の環境省草案にはなかったこのような限定は、産業界への配慮と公共事業の遅延に対する懸念から設けられたものといわれているが、学説においても、現行法はEU法の要求事項(最低基準)を充たしているとする考え方がないわけではない。以下、現行法を支持する考え方(適合説)と、現行法はEU法の基準を充たしていないとする考え方(不適合説)について、その理由を検討する。

## (1) 適合説

現行法の基礎となっているのはダンヴィッツ (V. Dawkins) 教授の考え方である。同教授は、電力事業者団体からの依頼に基づく鑑定意見書<sup>(24)</sup>において、オーフス条約と市民参加指令が各構成国に対し、団体訴訟の制度の形成に関する幅広い裁量を認めていることを指摘する。また、何がEU法の最低基準であるかという問題と何がドイツの政策として望ましいかという問題を明確に分けたうえ、EU法は、公益的団体訴訟の導入を必ずしも義務づけてはいないとする。そして、EU法が最低義務づけているのは、環境団体に個人と同等の訴権を付与することにとどまるということを強調し、二〇〇五年の環境省草案は最低基準以上に団体訴訟を拡大しようとするものであると評価する<sup>(25)</sup>。さらに、行政訴訟の権利救済機能を重視するドイツの法システムのもとでも立法政策的な見地から公益的団体訴訟を拡大することは可能ではあるが、環境団体に個人の訴権以上の特権的な訴権を認めることは環境法の執行を改善するうえで必ずしも有効な手段ではなく、団体訴訟の拡大が行政裁判所の司法審査の密度を引き下げることになりかねないなどの理由で、その必要性に消極的な立場をとる<sup>(26)</sup>。

公益的団体訴訟の導入義務を否定する根拠として挙げられるのは、第一に、オーフス条約と市民参加指令が、十分な利益型と権利侵害型の選択を各国の国内法に委ねているということである。EU法はNGOを含む関係市民に司法アクセスを保障するよう義務づけているにとどまるから、ドイツの行政裁判所法が個人の訴訟について権利侵害型の仕組みを採用している以上、団体訴訟についても権利侵害型の仕組みを採用することが許される<sup>(27)</sup>というのである。

第二に、この解釈を補強する根拠としては、オーフス条約の履行ガイドの記述が挙げられている。すなわち、このガイドでは、九条二項の選択的規定は、個人の権利侵害を訴訟要件とする国のために設けられたものであり、加

盟国の既存の法システムが権利侵害型を採用している場合には、個人の訴権についてもNGOの訴権についても、この基準によることが許されるが、加盟国は最低限、NGOが侵害される可能性のある権利を有することを規定しなければならぬ。幅広い司法アクセスの保障という条約の目的を充たそうとすれば、これまで環境団体に訴権を認めていなかった国は、思考方法の重要な転換を要することとなると記述されている。<sup>(28)</sup>

適合説は、履行ガイドのこの記述は団体訴権と個人の訴権を同等に扱うことを前提としているとし、個人が主張できる権利の範囲内でのみ団体訴訟を認めることも条約に適合するとの立場をとる。<sup>(29)</sup> また、個人と環境団体の訴権について権利侵害型を採用したうえで、環境団体には幅広く環境法規違反の主張を認めるという選択肢もありうるが、これについても個人と環境団体を同等に扱うという条約の趣旨に合致しないとす。<sup>(30)</sup> そして、EU法は参加権に関わる領域について団体訴訟の導入を要求しているが、団体が主張できる事項については最低基準を設けていないとの解釈をとる。

第三に、九条二項の選択的規定は、公益的団体訴訟の拡大に消極的な立場をとるドイツの強い主張により導入されたものであり、<sup>(31)</sup> 条約の立法過程からみると、公益的団体訴訟の導入が義務づけられているとまではいえないとの指摘もなされている。<sup>(32)</sup>

#### (2) 不適合説

オーフス条約九条二項の規定は必ずしも明確ではなく、環境・法的救済法の成立によりEU法の基準は充たされたとする解釈にも首肯できる部分がないわけではない。しかし、NGOや当初の政府案の作成に関わった研究者だけでなく、多くの学説が、ドイツの現行制度はEU法違反であるとの立場をとっている。その根底には、オーフス条約と参加指令の司法アクセスに関する規定は、環境法規の執行の欠缺を是正するため、あらゆる環境法規違反

の行為に対して司法コントロールを及ぼすことを主たる目的とし、その手段として団体訴訟を位置づけているという共通認識がある。

具体的根拠として、第一に、オーフス条約の目的が挙げられる。条約の前文では、すべての人が環境権を有し、NGOを含む市民が、正当な利益を保護され、法律が執行されるように、実効的な司法メカニズムへのアクセスを有するべきであると定められている。しかも、九条二項および参加指令は、十分な利益と権利の内容は広い司法アクセスを保障するという目的と矛盾しないように定めなければならないことを明記して、構成国の立法裁量を限定している。広い司法アクセスの保障はできなかりゆるやかな訴訟要件を設けることを要請し、この目的のために、環境団体は十分な利益または権利の主体として位置づけられているのであるから、環境利益について包括的な主張権限を認める団体訴訟が整備されなければならない。<sup>(34)</sup>

第二に、EU法は、適切性および実効性の原則が尊重されている限り、それぞれの国内法の法的救済手続をどのように構成するかということとを各国の裁量に委ねている。しかし、実効性という観点から重要なものはEU法が実効的に執行されるということであり、行政訴訟の権利救済機能のみならず、客観法的なコントロール機能が重視されている。それ故、EU法によって要求されている司法審査の範囲は、権利救済を基本とするドイツ法の仕組みよりもずっと広いものである。<sup>(35)</sup> オーフス条約および参加指令は、実体法的・手続法的な司法審査の確保を義務づけ、環境団体を権利主体として擬制することにより、公益的団体訴訟を通じて環境法の執行を改善することを目指しており、個人の権利と結合させた団体訴訟制度はこの目的と適合しない。<sup>(36)</sup> 権利侵害型を認める選択的規定も、環境法規違反に対する司法審査の範囲の制限を許容するものではない。<sup>(37)</sup> 環境団体は単なる潜在的な権利主体にとどまるものではなく、環境に関わる決定を司法審査に服させる権限を付与されているものと解される。<sup>(38)</sup> 環境団体が自己の権利

侵害の有無にかかわらず団体訴訟を提起できるとする司法アクセス指令案は、この趣旨をより明確にするものでありと位置づけられる。

第三に、オーフス条約九条二項と参加指令において、環境団体の利益が十分な利益とみなされる旨が定められたことにより、環境団体には国内法で再度制限することのできない特別の訴権が付与されたとする説も有力である。すなわち、環境保護のために活動する環境団体の利益は十分な利益とみなされ、また、権利侵害型の場合でも、環境団体には権利主体として訴権が認められなければならない。<sup>(39)</sup> これらの規定は司法アクセスに関する共通の枠組みづくりをめざすものであるから、十分な利益型と権利侵害型とで団体訴権に大きな差異が生じることは予定されていない。むしろ参加権を有する環境団体は訴権も有するというのが条約の趣旨であるとされる。<sup>(40)</sup>

第四に、オーフス条約において実体法的・手続法的な司法審査の確保が定められたことにより、環境団体であっても個人であっても訴権を有する者であれば、あらゆる法規違反を主張できるとする説も存在する。<sup>(41)</sup>

第五に、適合説は履行ガイドの記述を有力な根拠としているが、その記述自体が不明確であるうえ、履行ガイドは法的拘束力をもつものではなく、東欧諸国の条約の履行を支援するために作成された非公式文書にすぎないから、EU法の解釈基準とすることはできないと指摘されている。<sup>(43)</sup>

以上のように、多数説はさまざまな理由を挙げて、個人の権利を根拠づける法規違反を団体訴訟の要件とするとはEU法違反であると批判している。オーフス条約九条二項の不明確性の故に、個人の訴権と団体訴権を同等に扱えば足りるという適合説も形式的には成り立ちうると考えられるが、環境権の保障と環境法規の執行の改善というオーフス条約の目的とそのような考え方を整合させようとすれば、少なくとも九条二項の対象事項について個人の権利の内容を拡大し、伝統的な保護規範説を修正する必要性が問われることとなる。



## 3 手続的瑕疵に対する司法審査

EU法への適合性に関し、もう一つ重大な問題であると考えられるのは、環境・法的救済法が手続的瑕疵に対する司法審査を極めて限定していることである。前述のように、オース条約九条二項も市民参加指令も、実体的および手続的な適法性を争うために司法アクセスを保障するよう明記している。この条文があらゆる手続的瑕疵について司法審査を及ぼす趣旨であるかどうかは定かではないが、EU法の原則に従えば、少なくとも本質的な手続法違反は決定の取消しを導くと考えられている<sup>(44)</sup>。

この点、環境・法的救済法四条では、必要な環境アセスメント審査またはその要否に係る必要な事前審査が実施されず、かつ、これが事後的にも治癒されなかった場合にのみ、手続的瑕疵を理由とする決定の取消しを認めている。これにより、環境アセスメントが実施はされたがその内容が不十分な場合など、多くの重要な手続法違反について団体訴訟による是正のみちが排除されることとなり、この点はEU法違反であるとの見解が有力である<sup>(45)</sup>。

ただし、手続的瑕疵の治癒の可能性が認められていることについては、EU法に抵触しないとする考え方が強い。EU法により義務づけられているのは正式の審査手続において実体的・手続的な決定の適法性を審査することのできるようにすることのみであり、事後的治癒の可能性までは排除されていないというのがその理由である<sup>(46)</sup>。

## 4 その他の規定

環境・法的救済法の規定のうち、EU法違反が問題となりうるその他の規定としては、第一に、参加手続で主張しなかった異議を訴訟段階で主張し得ないとする遮断効規定（二条三項）がある。この場合、①一般的に司法アクセスが制限されているわけではなく、時間的な制限が設けられているにとどまること、②期間に係る規定が信頼保

護や法的安定性の確保の観点から設けられていることに着目すれば、EU法上の問題は生じない<sup>(47)</sup>。これに対し、①オース条約にも参加指令にも遮断効の明文の根拠が存在しないことに加え、②環境団体の人的物的リソースには限界があり、参加時点までにすべての異議を提出できるとは限らないことなどから、遮断効規定は司法審査の範囲の限定につながり法的救済の実効性を実質的に損なうおそれがあるとして、EU法違反の可能性を指摘する見解もある<sup>(48)</sup>。

第二に、訴訟要件および本案要件として環境団体の活動との関連性が要求されている点は(二条一項・五項)、地区詳細計画に対する訴訟について問題とされている。すなわち、地区詳細計画に対する訴訟はいわゆる規範統制訴訟として位置づけられており、原告は自己の権利に関わらない違法も主張できるとされている。それ故、環境団体に対してのみ自己の活動との関連性を要求することは、個人の原告よりも環境団体を不利な立場に置くことになるからEU法上問題であるとする指摘がなされている<sup>(49)</sup>。

以上のように、環境・法的救済法については、いくつかの点でEU法違反の可能性が指摘されており、現在、環境問題独立研究所(UfU)というNGOが、欧州委員会に対して指令違反であるとの申立てを行っている。もっとも適合説においても、ドイツにおいて、将来的にどのような環境団体訴訟の仕組みを採用することが立法政策的に望ましいかということは、EU法違反の存否とは別個の問題として捉えられている。それ故、より根本的には、伝統的な保護規範説や権利救済を重視した現行の法システム自体の妥当性が問われているといえる。

(24) T. v. Danwitz, Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NWZ 2004, S.272ff.; ders., Zur Ausgestaltungsfreiheit der Mitgliedsstaaten bei Einführung der Verbandsklage anerkannter

Umweltschutzvereine nach den Vorgaben der Richtlinie 2003/35/EG und der sog. Aarhus-Konvention: Rechtsgutachten, 2005.

(53) T. v. Danwitz, a.a.O., S.31ff.

(56) T. v. Danwitz, a.a.O., S.12ff.; ders., a.a.O., S.280ff.

(57) T. v. Danwitz, a.a.O., S.33ff.; ders., a.a.O., S.279; M. Schmidt-Preuß, Gegenwart und Zukunft des Verfahrensrechts, NVwZ 2005, S.495f.

(58) S. Slec/S. Casey-Lefkowitz/J. Jendroska, The Aarhus Convention: An Implementation Guide, 2000, S.129.

(63) T.v. Danwitz, a.a.O., S.279.

(66) T.v. Danwitz, a.a.O., S.279.

(67) Vgl. F. Ekardt/K. Pohlmann, Europäische Klagebefugnis, NVwZ 2005, S.533.

(69) R. Seelig/B. Gündling, Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2002, S.1040.

(70) M.Zschiesche, Die Aarhus-Konvention - mehr Bürgerbeteiligung durch umweltrechtliche Standards?, ZUR 2001, S.181f.

(75) R. Allewelt, Verbandsklage und gerichtliche Kontrolle von Verfahrensfehlern: Neue Entwicklungen im Umweltrecht, DÖV 2006, S.626; A.Schmidt/P.Kremer, a.a.O., S.61; M.Genth, Ist das neue Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz europarechtskonform?, NuR 2008, S.30.

(76) J. Ziekow, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes, NVwZ 2007, S.259f.

(79) J. Ziekow, a.a.O., S.260; R. Allewelt, a.a.O., S.626; S. Schlacke, a.a.O., S.14; H.J. Koch, a.a.O., S. 378f.

(82) C.Schrader, Neue Entwicklungen in der Verbandsmitwirkung und Verbandsklage, UPR 2006, S.208.

(83) M. Gellermann, Europäisierte Klagerichte anerkannter Umweltverbände, NVwZ 2006, S.8f.; M. Kment, Das neue Umweltschutzbehelfsgesetz und seine Bedeutung für das UVPG, NVwZ 2007, S.277.

(85) H. W. Louis, Die Übergangsregelungen für das Verbandsklagerecht nach den §§ 61, 69 Abs. 7 BNatSchG vor dem Hintergrund der europarechtlichen Klagerichte für Umweltverbände auf Grund der Änderungen der IVU- und

- der UVP-Richtlinie zur Umsetzung des Aarhus-Übereinkommens, NuR 2004, S.290.
- (40) T. Bunge, Rechtsschutz bei der UVP nach der Richtlinie 2003/35/EG - am Beispiel der Anfechtungsklage, ZUR 2004, S.143, 147f.; M. Keller, Rechtsschutzdefizite Dritter gegen Genehmigungserteilungen für Windenergieanlagen in der AWZ?, ZUR 2005, S.191; T. Genth, aa.O., S.30; J.Schumacher, Umweltrichtsbehelfsgesetz, UPR 2008, S.18.
- (41) F. Ekardt, Verwaltungsgerechtliche Kontrollpflichten unter europäischem und internationalem Einfluss, NuR 2006, S.224.
- (42) J. Ziekow, aa.O., S.260.
- (43) F. Ekardt/K. Pöhlmann, aa.O., S.533.
- (44) Vgl. S. Schlacke, aa.O., S.15; J.Ziekow, aa.O., S.264ff.; A. Schmidt/P. Kremer, aa.O., S.62.
- (45) M. Kment, aa.O., S.277f.; M.Genth, aa.O., S.31f.
- (46) M. Genth, aa.O., S.32; T.Bunge, aa.O., S.146.
- (47) Vgl. M. Kment, aa.O., S.278; W.Ewer, Ausgewählte Rechtsanwendungsfragen des Entwurfs für ein Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NVwZ 2007, S.273.
- (48) S. Schlacke, Rechtsschutz durch Verbandsklage, NuR 2004, S.632; dies., aa.O., S.14f.
- (49) J. Ziekow, aa.O., S.262ff.; M.Genth, aa.O., S.31.